

土地利用总体规划中农村居民点综合整治研究

赵先勇

(政和县国土资源局, 福建 南平 353600)

摘要 本文阐述了土地利用总体规划中农村居民点综合整治的意义及整体思路。在对政和县农村居民点用地现状分析的基础上, 结合土地利用总体规划, 合理测算了到 2020 年政和县农村居民点潜力与整治目标, 提出了不同区域农村居民点综合整治的模式以及促进农村居民点综合整治目标实施的建议。

关键词 农村居民点综合整治 土地规划 增减挂钩 政和县

中图分类号: P273

文献标识码: A

文章编号: 1672-4097(2011)06-0016-03

1 研究背景

1.1 内涵

农村居民点综合整治是指依据土地利用总体规划, 以土地整治和城乡建设用地增减挂钩为平台, 采取综合措施, 对农村低效利用的建设用地进行整治并新增耕地, 实现城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩, 建设用地总量保持平衡^[1]。也就是对空心村、空心房、危旧房等农村宅基地和其他建设用地重新规划、整治, 一部分复垦为耕地, 一部分改建为新村。

农村居民点综合整治的主要任务是: 开展农田整治, 对耕地、宅基地和集体建设用地进行整理复垦, 在增加耕地的同时, 建设高标准农田; 推进村庄整治, 对农村基础设施和公共设施建设、农民旧房改造、新居建设等进行统筹规划和更新建设; 在依法依规推进集体建设用地流转的基础上, 促进农村非农产业的发展 and 农民致富; 通过城乡建设用地增减挂钩, 将农村富余的建设用地指标调剂到城镇使用, 获得土地增值收益反哺农村, 发展农业, 繁荣农村, 致富农民。

1.2 意义

农村居民点综合整治是土地利用总体规划的组成部分与延伸, 是规范土地开发整理行为、落实土地利用总体规划确定的土地开发整理目标的重要手段, 其主要目的是为在区域内实现对土地的可持续利用, 开展土地整理复垦开发工作提供科学的依据, 规范土地开发整理工作, 科学指导土地开发整理行为, 确保土地利用总体规划和耕地总量动态平衡目标的实现, 以满足经济和社会可持续发展对土地资源的需求。

农村居民点综合整治是实现城乡建设用地增减挂钩的重要方法, 是实现新增耕地, 提高耕地质量, 多渠道增加城镇建设用地指标, 促进土地节约

集约利用的重要途径。以农村土地综合整治新增的耕地, 实现对城乡建设占用耕地和区域耕地总量的有效补充, 实现城乡统筹中“保护耕地与保障建设”的双赢。

实行农村居民点综合整治, 将城镇建设用地收益反哺农村, 可扩展城市反哺农村的资金渠道, 保障城镇建设用地, 促进城乡经济社会协调发展, 有利于促进城乡统筹发展; 实施农村居民点综合整治, 对农村宅基地和其他建设用地进行重新规划和综合利用, 引导农村集中建设和村民有序转移, 将促进自然村向中心村和集镇聚集, 农村村民向住宅小区、新型社区和小城镇集中, 有利于加快推进小城镇综合改革建设和城镇化进程; 实施农村居民点综合整治, 对村庄建设用地进行复垦, 建设农村住宅小区, 完善农村基础设施, 将有力带动城乡投资与消费需求, 有利于扩大内需拉动经济增长; 结合农田基本建设, 对田、水、路、林、村进行综合整治, 将有效增加耕地面积, 提高耕地质量, 改善农业生产条件和农村人居环境, 有利于保护耕地和生态环境^[2]。

1.3 思路

农村居民点综合整治的整体思路: 通过对待整治区的现状调查, 分析统计待整治区现状规模。同时, 利用影像图与现状图的套叠, 分析统计空心房、空心村、危房等的位置、规模, 并以此确定拆旧区规模和位置。结合拆旧区人口、户数及调查所得的相关标准确定拆迁安置方案, 在此基础上形成农村居民点综合整治方案。

本文立足于已有的研究成果, 以政和县农村居民点为研究对象, 依据政和县土地利用总体规划(2006—2020 年), 测算到 2020 年政和县农村居民点整治的潜力, 研究农村居民点整治的模式, 划定农村居民点拆旧区和整治安置区, 从而推动城乡建设用地增减挂钩工作的实施, 促进城乡统筹发展。

3 农村居民点整治潜力分析

挖掘农村居民点用地的整理潜力,主要通过两个方面来实现:一是依据相关法规条例的规定的用地控制指标,集约节约用地,合理调整农村居民点用地布局及规模;二是城镇化水平的提高,农村人口的减少,导致的农村居民点用地面积的减少^[3]。我们结合区域的社会经济发展、城镇化发展速度等方面综合考虑,动态的分析了农村居民点用地规模的变化情况。

3.1 调整人均建设用地标准,挖掘农村居民点潜力

人均建设用地标准法是《土地开发整理规划编制手册》中规定的农村居民点整理潜力测算方法。它依据现状居民点用地与确定的人均居民点建设用地整理标准算出农村居民点整理潜力。

在此建立农村居民点整理潜力的估算模型:

$$S_{\text{减}1} = (P_0 - P_t) \times R_0$$

其中: $S_{\text{减}1}$ —农村居民点用地因人均改变而减少的土地;

P_0 —基准年农村居民点人均建设用地标准;

P_t —标准年农村居民点人均建设用地标准;

R_0 —基准年农村人口数。

2009 年末政和县农村居民点用地面积为 1552.48 公顷,农村人口为 165559 人,人均用地为 93.77 m^2 。根据《村镇规划标准》(GB50188-93)中“村镇规划人均建设用地指标表”各类指标控制要求,政和县人均农村居民点用地面积比较合理,我们建议保留现有的人均建设用地标准。

3.2 因城镇化进程整理出的土地

随着城镇化进程的加快,越来越多的农村人口涌入城市,将导致区域城镇化水平的提高,农村规模减小,农村人口相对减少,其农村居民点用地应当相应减少。由于城乡二元结构的原因,农村人口城镇化时常不是“整户城镇化”,这种情况中迁入不拆房的情况存在比例较大,因此应当缩减农村居民点用地。

在此建立农村居民点整理潜力的估算模型:

$$S_{\text{减}2} = (R_0 - R_t) \times P_t$$

其中: $S_{\text{减}2}$ —农村居民点用地因城镇化而减少的土地;

R_0 —基准年农村人口数;

R_t —标准年农村人口数;

P_t —标准年农村居民点人均建设用地标准。

根据政和县土地利用总体规划专题研究(2006—2020 年),到 2020 年政和县农村人口为 13.53 万人,比 2009 年 165559 人减少 30259 人,利用估算模型可以算出到 2020 年政和县农村居民点用地因城镇化进程可整治潜力为 283.74 公顷。

综上所述,2010—2020 年政和县农村居民点综

合整治潜力为 283.74 公顷。

通过对农村居民点用地规模、内部结构及空间布局的调整,使农村居民点适度集中,提高农村居民点土地利用强度,促进土地利用有序化、合理化、科学化,并改善农民生产、生活条件和农村生态环境,将土地可以转化成耕地、园地、林地和城镇建设用地,从而可以改变城镇建设用地增加而农村居民点用地没有相应减少的矛盾,达到城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩。

4 农村居民点综合整治模式

政和县有丘陵山地区、山间盆地区等地形地貌,各乡镇自然条件、经济条件也存在差异。一般情况下,山区的经济发展水平、城镇化水平相对较低,土地集约利用潜力较大;盆地区经济发展水平、城镇化水平较高,农村居民点用地布局较为集中,集约利用程度高。因此,地形地貌是影响农村居民点整治潜力的主要因素。农村居民点用地整理应从实际出发,根据不同区域的实际情况,采取不同模式^[4]。

4.1 结合城镇扩张,逐步推动村庄综合整治

由于城镇化、工业化进程的加快,城镇人口的增加,城镇规模将逐步扩大。城乡结合部、中心村周边的农村居民点,利用城镇、中心村较完善的道路、供水、供电及其他基础设施,先试先行开展农村居民点综合整治。这种就地安置为主的农村居民点综合整治主要通过土地资源整合,调整村庄内部布局,集约节约利用土地,控制农村居民点规模,将农村居民点整理复垦为耕地。到 2020 年,进行以就地安置为主的农村居民点综合整治面积为 77.67 公顷,拆旧区面积为 77.67 公顷,主要分布在中心城区、集镇周边的村庄;整治安置区面积为 38.84 公顷,整治安置区大部分安排在拆旧区域,按照“一户一宅”和户均标准,合理压缩规模就地重建。

4.2 结合新农村建设,全面推进村庄综合整治

结合社会主义新农村建设工程,完善村庄道路、供水、供电、电信、卫生及教育等基础设施,撤并小型村庄,拆除空心村,量力而行推动农村居民点综合整治。这种整村搬迁型的农村居民点综合整治主要通过合理安排新农村建设用地,以及人口城镇化进行异地安置,鼓励农民购置城镇住房或搬迁到中心村新村居住,实现土地综合整治。到 2020 年,进行以整体搬迁为主的农村居民点综合整治面积为 36.12 公顷,拆旧区面积为 36.12 公顷,主要分布在山区边远地区的部分自然村落;整治安置区面积为 18.06 公顷,异地安置安排在土地利用总体规划确定的集镇建设区、新农村建设区和行政村所在地。

4.3 结合村庄零星居民点整理,努力开展村庄综合整治

对于分散独立、规模较小的农村居民点,通过合并村庄和村庄内部的闲置宅基地、空闲地复垦,优化调整用地布局和结构,分期实施农村居民点综合整治。到2020年,进行以零星居民点整理为主的农村居民点综合整治面积为66.83公顷,拆旧区面积为66.83公顷,整治安置区面积为33.42公顷。

5 对农村居民点综合整治的建议

5.1 加强规划的指导作用

土地整理有其自身规律,科学的土地整理应该有科学的理论指导,因此,我们必须以土地利用总体规划为依据,科学编制农村居民点综合整治专项规划、村镇规划,加强土地整理的理论研究、模式研究、利益机制研究、规划设计技术标准制定、土地整理的综合效益分析研究等。农村建设用地规划要坚持高起点、高标准,要以城乡一体化规划、农村现代化和城镇体系规划为依据,明确村镇建设的长远规划格局,充分重视村内原有基础设施和建筑物的分布格局,处理好与原有基础设施及建筑之间的关系^[5]。

5.2 加大土地整治资金投入

要改进土地整治专项资金征收和使用管理,确保新增建设用地土地有偿使用费、用于农业土地开发的土地出让收入、耕地开垦费和土地复垦费等专项资金依法足额征收和使用,切实发挥其在土地整治中的主体和带动作用。要按照“渠道不乱、用途不变、专账管理、统筹安排、各计其功”的管理原则,有效整合使用涉农资金。探索用地指标市场运作机制,完善财税和金融支持政策^[6]。

5.3 加强项目管理

农村居民点综合整治中的拆旧区必须按照国家 and 省土地开发整理的有关规定实行项目管理,确保土地整治的数量、质量标准达到规定要求。项目立项材料由县级业务主管部门负责编制,县级业务

主管部门批复,并报省级业务主管部门备案,未经批复、备案的项目一律无效。项目实施应当严格按照土地开发整理的有关规定,实行法人负责制、公告制、工程招投标制、合同制和工程监理制,充分体现公开、公平、公正,规范项目运作。项目竣工后,认真组织资金审计和项目验收,对审计、验收不合格的项目责令其返工、整改,确保项目资金使用合理、合规,工程建设及复垦的土地数量、质量符合有关规定要求。

5.4 积极引导公众参与

采取各种方式向群众宣传农村居民点综合整治的目的、意义和政策,增进广大群众,特别是整治区域内居民对整治工作的理解支持,制订优惠政策,如采取“谁投资,谁受益”等引导公众积极参与土地整治,充分增强广大群众的参与意识和创新能力,奠定落实农村居民点综合整治工作的群众基础。

参考文献

- 1 张宇,欧名豪.钩该怎么挂——对城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策的思考[J].中国土地,2006(3):23.
- 2 买晓森,杨庆媛,马寅华,王兆林,鲁春阳.城乡建设用地增减挂钩分析——以重庆市沙坪坝区为例[J].安徽农业科学,2007,35(8):2377-2379.
- 3 麻战洪,文志军,张涛.土地利用总体规划中农村居民点用地规模测算方法初探——以湖南省土地利用总体规划为例[J].国土资源科技管理,2007(2):76-79.
- 4 刘海玲,林彬,孔凡生.对日照市农村居民点用地整理模式的思考[J].山东国土资源,2007,23(1):34-35.
- 5 王雨淳,张安录.基于新农村建设背景下城乡建设用地关系的思考[J].农地制度与土地流转,2007(4):389-393.
- 6 林建平,邓爱珍,赵小敏,郭万春.城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩的探讨——以江西省定南县为例[J].江西农业大学学报(社会科学版),2008,7(1):104-106.

The Research of The Reorganization in Rural Residential Areas in Land Use Planning

ZHAO Xian-yong

(Zhenghe Bureau of Land and Resources, Nanping Fujian 353600, China)

Abstract This paper expounds the general land use planning of the rural residential areas in comprehensive control. On the basis of analysis of existing rural residential area land condition in Zhenhe country, and combined with the general land use planning, it estimates the potential in 2020 target and renovating the rural residential areas at Zhenghe county reasonably, and puts forward different area of the rural residential areas and promote comprehensive control. finally mode integrated control targets rural residential areas of the implementation of the recommendations.

Key words comprehensive control of the rural residential areas; land planning; increase or decrease hook; zhenghe county